

台湾地区存款保险机制运作及其借鉴意义

王 勉

(厦门大学金融系, 福建 厦门 361005)

摘要: 存款保险制度与最后贷款人功能、审慎监管共同构成金融安全网的三大基本要素。目前我国已建立了中央银行最后贷款人制度, 并专门成立银监会来履行对银行业的监管职责, 但存款保险制度至今仍处于酝酿阶段。本文以台湾地区存款保险制度的沿革和功能评介为线索, 从法制化与灵活性、政府功能、监管职能、保险费率等方面, 阐明其对探索建立适合我国国情的存款保险制度的借鉴意义。

关键词: 台湾; 存款保险制度; 功能评介; 借鉴与启示

中图分类号: F832.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2740(2005)10-0032-03

近年来, 如何在我国寻求一种全新的存款救助机制以替代政府对存款人的隐性保护, 已成为业界关注的焦点。银行是金融市场上最主要的金融中介机构, 但高负债经营、资产负债的不匹配以及部分准备金制度, 使其具有内在的不稳定性, 并极易遭受挤兑传染和流动性不足的冲击。显性存款保险制度作为金融安全网的“三大支柱”之一, 已被越来越多的国家(地区)所采用。我国台湾地区存款保险制度运作 20 年来, 在维护金融体系稳定方面总体上是成功的, 但也存在制度本

身所固有的缺陷和制度设计的外在缺陷。因此, 剖析台湾存款保险制度设计的利弊, 对于探索建立切合我国大陆实际的存款保险制度意义重大。

一、台湾地区存款保险制度的沿革与现状

台湾当局提出存款保险制度的构想始于 1972 年, 当时岛内金融监管职能由台湾“财政部”和“中央银行”共同承担。随着金融自由化、国际化的发展, 改进金融监管手段和方法、建立事后补救机制的需要日益凸显。1973 年由台湾“中央银行”开始着手拟订存款保

险制度草案。1975 年 7 月, 台湾修订后的《银行法》第 46 条规定: “为保障存款人的利益, 得由政府或银行设立存款保险之组织”, 从而为存款保险制度的出台提供了基本的法律依据。1984~1985 年的台湾银行挤兑风潮使得不少存款性金融机构面临倒闭, 为防止系统性风险, 台湾当局被迫采取勒令停业、指令接管等行政措施, 由此保护存款人利益, 平息挤兑风潮。这也促成了台湾存款保险制度的最终确立。1985 年 1 月公布实施《存款保险条例》, 同年 9 月成立“中央存款保险股份有限公司”

消对从事简单加工贸易的外资企业的优惠, 增加外资经营劳动密集型产品的成本, 并对从事高新技术产品出口的企业给予更大优惠。加强地区间引资政策的协调, 鼓励东部地区将已趋饱和的劳动密集型加工贸易产业逐渐向中部地区转移, 并辐射至西部地区。从企业层面上, 针对外资主导型加工贸易的技术转移和技术外溢效应差的现实, 国内企业要增强自主研发能力, 增加科研开发投入, 通过模仿、学习、消化和创新, 变被动为主动, 实现加工贸易与国内产业结构调整紧密融合, 促进出口产业结构升级。企业可与高校或科研机构建立密切的合作关系, 产学研一体化不仅可降低企业的研发成本, 还可使科研院所的研究成果更快转化为现实的生产力, 实现加工贸易价值链逐步由低到高、由简单到复杂的转型升级。

在转变外商投资企业出口贸易导向的基础上, 应将利用外资战略从重“量”逐步转变为重“质”, 实行以培育竞争优势为导向的利用外资模式。20 世纪 90 年代以来, 我国一些地区在引进外资上患了“引进外资饥渴症”, 高能耗、高污染、低技术项目等低层次的重复引进, 导致地区产业结构趋同现象十分严重, 既使区域间在经济联系中丧失了互补性而产生同步共振性, 又与我国整体产业结构的调整发生严重冲突。而且, 改革开放以来沿用的外商

投资企业“超国民待遇”造成内资企业竞争力下降和行为扭曲。所以, 我国外资政策调整的原则应该是, 对符合我国产业政策、有助于培育我国竞争优势行业的项目给予鼓励, 推进产业、产品结构的更新换代; 对一般项目则逐步取消优惠政策和差别税率, 实行“国民待遇”; 对于严重背离我国产业政策、国内生产能力过剩的项目, 则应限制外资进入。

参考文献:

- [1] 小岛清. 对外贸易论[M]. 天津: 南开大学出版社, 1987.
- [2] 江小涓, 杨圣明, 冯雷. 中国对外经贸理论前沿[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- [3] 王洛林, 黄建忠. 外商投资的社会经济效益评价——理论与方法[M]. 厦门: 鹭江出版社.
- [4] 刘卫江, 奚君羊. 外商直接投资的贸易效应实证分析[J]. 上海财经大学学报, 2001, (12).
- [5] 向铁梅. 国际贸易与直接投资的关系及其中国情况的实证分析[J]. 世界经济研究, 2003, (3).
- [6] 钟惠中. 外商直接投资对我国对外贸易方式影响的实证分析[J]. 经济纵横, 2003, (3).

(责任编辑: 鄢庆英)

(责任校对: 鄢庆英 梁雪芳)

(以下简称存保公司)。1987年8月存保公司将每一存款人在同一家存款机构的最高保额,由原先的70万元新台币调高至100万元新台币。1993年1月,由存保公司建立的全国金融预警系统正式上线运行,既节省了监管成本,又强化了对金融业的风险监控。1999年2月实行全面投保制度,同年7月正式施行风险差别费率制度。2000年1月调高保险费率充实存款保险理赔基金。2001年的《存款保险条例》修正案将自由投保改为强制性投保,所有金融机构都纳入存款保险体系;同年又以立法的形式,确立了存保公司处理金融机构危机的四大原则。目前,台湾地区存款保险制度改革主要着力于:一是采取立即纠正措施,建立以资本为基准的市场退出机制;二是厚植理赔基金,赋予处理系统性风险的机制;三是提升存保公司决策权的独立性,改革现行股份制的组织定位;四是健全有关存款保险法规,实施公平的市场运作准则,并且使之精致缜密。

二、台湾地区存款保险制度功能评介

(一)存款保险功能。台湾存款保险资格的取得经历了一个由自愿投保到强制投保的转换过程。在存款保险制度创设之初,考虑到当时台湾地区金融监管较为严格,绝大多数为公营金融机构,发生信用危机的可能性较小。为此1985年的《存款保险条例》规定,金融机构可以自行决定是否投保,但直到1995年前,只有部分金融机构参保。此后随着金融自由化、国际化的发展,衍生性金融产品和新设民营金融机构大量出现,而在配套的金融监管制度和行业自律机制尚未建立的情况下,整个金融业的风险加剧,连续出现了多次包括公营金融机构在内的挤兑风潮。为增强存款人特别是中小存款人对整个金融体系的信心,台湾当局于1996年对《存款保险条例》进行了修改,并于1999年开始实行强制存款保险,逐步将所有金融机构纳入存款保险体系。截至2005年6月末,台湾地区全部存款性金融机构394家中有393家依法参加了存款保险,保额内存款总额占承保项目存款总额的45.2%。

台湾存款保险制度覆盖范围为各存款类金融机构,保险标的包括新台币支票存款、活期存款、定期存款和储蓄存款、特定的信托资金以及其他“财政部”核准的存款。在标的数额上,则推行限额保险制,即存保公司只承保投保机构中每一存款人一定限额的存款,提高存款人对金融机构经营管理的关注程度,以增强市场监督力量。在保费的征收上,则实行有差别的费率制,将银行的投保成本与其风险状况相挂钩,有利于减少银行的道德风险和逆向选择。就保费的支付而言,当参保机构破产、被撤消或因其他原因退出金融市场时,存保公司应保证及时向被保险的存款人支付投保的金额,其赔付方式主要有直接支付、转移支付、转移存款债权和代为支付四种,体现了台湾存款保险在制度设计上赋予存保公司较强的灵活性,以实现处置主体的外部化。

(二)监管功能。存保公司为了了解参保机构经营状况和风险程度,有必要对参保机构实施监督检查。存保公司作为台湾地区三大金融监管机构之一,其监管职能主要体现在其对参保机构的检查和辅导上。就存保公司的检查权力来源而言,可分为法定检查权和受托检查权。《存款保险条例》是存保公司法定检查权的最主要法律渊源,而受托检查权则是依据“《财政部》委托中央存款保险公司检查基层金融机构业务办法》行使职权。检查方法以现场检查为主,非现场监督为辅。通过检查,有利于存保公司了解参保机构财务、业务状况及营运绩效,保障存款人的利益;有利于评价参保机构办理业务的方式和手续是否合理,有无违反金融法律法规;有利于通过对投保机构内控制度及营运系统的评估,及时发现经营偏差并采取必要措施纠正;有利于从投保机构实际业务中发现现行金融制度中的不足,并及时向上级机关报告。从辅导职能来看,存保公司通过专职辅导员的方式,引导参保机构增强经营资讯的透明度及风险管理,完善市场机制并促进参保机构健全业务经营。

(三)危机救助功能。当参保机构已经或可能发生流动性困难或清偿力危机时,存保公司有责任配合“财政部”对该机构提供紧急资金援助以化解危机。当参保机构被责令停业或申请破产时,由存保公司充当清算人,组建清算小组办理清算事宜。为了实现处理危机成本和对当地经济影响的最小化,台湾当局于2001年以立法的形式确立了存保公司处理金融机构危机的四大原则,即“安定金融秩序”、“确保存款人权益”、“金融服务不中断”和“社会成本最低”原则。具体而言,其应对措施主要有:一是向停业参保机构提供贷款或购买其资产,协助其恢复营业;二是促成其他金融机构直接收购该停业参保机构;三是鼓励其他参保机构购买停业机构的部分资产,并由存保公司保留部分资产;四是若停业的参保机构已无恢复营业的可能,则承担理赔职能,并负责处理保额外存款,发给存款人或其他债权人债权证明书,按比例清偿债务,并解散该机构。

三、台湾地区存款保险机制运作的若干启示

台湾地区存款保险制度经过20年的发展已初具规模,存款保险机制渐趋完备。特别是在设置金融重建基金的三年期间,存保公司接受委托配合搞好要保机构负债的理赔及资产的善后处理,协助台湾金融安全网的其他部分实现了维系金融稳定的监管目标。从总体上看,台湾地区存款保险的制度设计是成功的,但也存在一些缺陷。因此,借鉴台湾地区存款保险机制运作的经验教训,充分考虑国内经济、金融的实际情况,对大陆合理设计并成功运作存款保险制度将大有裨益。

启示之一:存款保险运作的法制化与灵活性必须有机结合。台湾当局在推动存款保险制度建设的过程中,一方面十分注重立法先行。通过不断出台或修订法律、条例或规章制度,使存款保险操作有法可依;正是在一系列法律制度保障下,其存款保险制度功能得以确立、完善并切实发挥作用。具有重要意义的立法如1975年7月台湾《银行法》的修订,为建立存款保险制

度、成立存保公司提供了基本法律依据;1985年1月《存款保险条例》的颁布,完成了台湾存款保险的具体制度设计。台湾存款保险法律制度通过立法和实践得到不断发展,逐步确立、完善了存款保险机构设置、组织形式、职能、投保机构、存款保险标的、存款保险最高限额以及存款保险基金筹集方式等基本要素。另一方面,其制度设计又具有充分的灵活性和创造性,表现为在立法确立监管的原则性内容的同时,并未规定具体的数量参数和比率,使监管人员可视当时的金融环境和具体监管对象,适时调整监管标准,从而赋予存保公司较为广泛的裁量权,丰富了其治理方法,并不断增强其对金融环境的应变能力。

借鉴台湾地区的成熟经验,我国大陆建立存款保险制度,虽然属于政府提供的政策性保险范畴,但笔者认为决不能动用行政手段,必须坚持立法先行的原则,尽快研究制定中国存款保险的法律法规与实施细则,以便在组建存款保险机构时有章可循,有法可依。关于存款保险制度的法律建设,内容可包括组织机构、资本金构成、投保方式与对象,以及对受保银行监管职能的规定或界定。其中,以法规形式明确规定存款保险机构对受保银行的监管权,这一项特别重要。对于存款保险制度相关的一些技术性问题(如保险费率、赔付限额的确定等)则不宜作出硬性的规定,以便为日后的完善和调整预留空间。

启示之二:政府的支持已成为存款保险制度成功运作的重要保证。作为用市场化的手段处置有问题金融机构的有益探索,存款保险制度借助保险机制来保持劣质金融机构有序退出市场后社会信用链条的完整,以达到优化金融生态环境的目标。从本质上看,存款保险制度形成的根本原因在于政府谋求渐次退出对金融机构的隐性担保,将金融机构市场退出工作引向市场市场化的道路。因此,政府往往是存款保险制度坚定的支持者,并且政府的支持又能提高存款保险机构的信誉和维护整个金融行业的信用。国际经验表明,

存款保险机构无论采取官办还是民营的组织模式,都需要政府的支持才能获得成功。如2001年6月台湾当局为改善危机丛生的金融体系而特别设置金融重建基金(存续期3年,总额为1400亿元新台币),重建基金仿效20世纪80年代末美国为处理储贷协会危机而成立的清偿托管公司(RTC),建制于存保公司内执行,初期以8大银行借贷作为启动资金;在上述财源收足前,允许存保公司进行特别融资,包括“中央银行”提供贷款、政府提供资助、向市场主体借债或发债但由政府担保等,快速地让一批经营不善的金融机构顺利地退出市场,从而避免产生存款人信心危机及连锁性风险。

借鉴台湾地区的成功做法,我国即将建立的存款保险机构应为独立法人,并且不以盈利为主要目的,且以财权、人民银行、银监会、证监会、保监会和参保金融机构共同出资建立,直接受国务院领导和管理,并接受国务院授权部门的监督。存款保险基金的资金来源应借鉴国际经验,主要由投保金融机构缴纳的存款保险费、中央财政专项拨款和存款保险机构融入的资金、国有银行股减持等共同组成,存款保险机构用保费收入来运作和积累壮大,最终形成一个金额巨大的银行风险总准备金。考虑到我国存款保险制度进入正常运行后,可能会出现临时性资金短缺,因此应允许存款保险机构启动向人民银行申请特别融资、向机构投资者发债或者征收额外保费等紧急情况下的融资安排。

启示之三:赋予存款保险机构独立的监管权,是存款保险制度有效发挥作用的重要因素。存款保险机构的首要职能当然是通过在存款性金融机构出现支付困难时采取紧急救助、运作重组、接管、偿付被保险存款等手段来保护存款人的利益,进而阻断危机的蔓延,维护整个银行体系的稳定。但存款保险机构是否应当具有银行监管的职能呢?从大多数国家的实践来看,即使抛开存款保险机制本身的需要(即日常监管为快速处置倒闭银行提供了前提),仅从目标的差异这一点来看,

存款保险机构的银行监管功能就有其存在的价值,能够对监管当局的常规监管起到有力的补充作用。然而,仅从台湾地区的实践看,存保公司的独立性问题可以说是台湾存款保险制度设计的一个外在缺陷。就职权行使方面看,立法虽然赋予存保公司监管权,但仔细分析不难发现上述权力并不具有完整性。根据《存款保险条例》规定,存保公司的金融检查权是在必要时通过报请“财政部”洽商“中央银行”获核准后才能行使,辅导权行使需报请“财政部”。可见,存保公司并没有行使上述权力的最终决定权,而是由“财政部”作决定。“财政部”收到报告后,必须经过一般行政流程重新审核报告,若在审核中尚有不明确或不同意见时,又必须自行对受保银行重新作出检查,才能最终作出决定。因此,从发现受保银行问题到作出决定,已耗费了相当长的一段时间,这可能会贻误处理问题的时机,降低存保公司各种决定的权威性,从而影响了存款保险制度功能的有效发挥。

因此,汲取台湾存款保险机制职权设置失当的教训,我国大陆的存款保险机构不应当仅具有在受保银行破产或关闭后保护存款人利益的职能,同时还应当被赋予监督管理受保银行的职能。这是由于大陆金融机构数目繁多,所有制成分复杂,经营质量良莠不齐,一旦发生风险,则影响面大,这就要求存款保险机构具有定期或不定期地对投保机构实施监管的职能。但为了减少对金融机构的重复监管,节约监管资源,在存款保险制度建立初期,可先不赋予存款保险机构对投保银行的监管权。存款保险机构主要通过与人民银行、银监会建立信息共享机制,依靠后两者提供的信息资料以及增加相互交流来了解投保银行的风险状况。然而,为了防止道德风险和因银行监管信息滞后或不准确而导致的赔付延误等问题,存款保险机构可直接要求投保金融机构按照规定报送有关报表资料,侧重于对每个投保机构的经营状况和有关存款保险的风险状况进行准确评估。一旦发现投保金融机构经营管理不善

对我国推行住房反向抵押贷款的几点思考

陈 莺

(福建金融职业技术学院, 福建 福州 350007)

摘要: 住房反向抵押贷款在我国推行具有重大意义,主要表现在可以减轻社会保障体系的压力、减轻子女的养老负担、促进金融机构业务多元化以及房地产市场健康发展。文章分析了当前阻碍住房反向抵押贷款在我国推行的因素,提出我国应大力培育二手房市场、发展独立和规范的中介咨询机构、发挥政府作用以及实施资产证券化的解决对策。

关键词: 反向抵押贷款; 房地产市场; 社会保障体系

中图分类号: F830.572 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-2740(2005)10-0035-03

住房反向抵押贷款是指已经拥有房屋产权的老年人将房屋产权抵押给银行、保险公司等金融机构,金融机构对借款人的年龄、预计寿命、房屋的现值、未来的增值折损情况及借款人去世时房产的价值进行综合评估后,按其房屋的评估价值减去预期折损和预支利息,并按人的平均寿命计算,将其房屋的价值化整为零,分摊到预期寿命年限中去,按月或年支付现金给借款人,一直延续到借款人去世。它使得借款人终生可以提前支用该房屋的销售款。借款人在获得现金的同时,将继续获得房屋的居住权并负责维护。当借款人去世后,相应的金融机构获得房屋的产权,并进行销售、出租或者拍卖,所得款用来偿还贷款本息,同时金融机构还享有房产升值部分的权力,即“抵押房产、领取年(月)金”。因其过程像是把抵押贷款业务反过来进行操作,如同金融机构用分期付款的方式从借款人手中买房,所以被称为“反向抵押贷款”。

或有违规经营行为,极有可能危及被保险存款安全的,存款保险机构有权提出指导意见并敦促其整改,同时建议银监部门采取相应的监管措施。

启示之四:充分考虑银行业内部的个体差异性,实行基于风险的存款保险制度不失为一种较佳的选择。台湾地区存款保险制度创设之初,采取的是单一存款保险费率制,所有参保机构不论其经营风险和资产组合,费率均为万分之五,后又下调两次。由于各参保机构的风险喜好程度不一,单一费率制在一定程度上助长了参保机构风险经营的偏好,挫伤了健康金融机构的投保积极性,也导致金融资源配置的不合理。鉴于此,1999年7月台湾正式施行风险差别费率制度,以参保机构资本充足率及检查资料评等综合得分为风险指标,确定了保额内存款

的万分之五、万分之五点五、万分之六三个费率等级。差别费率制的推行充实了存款保险基金,增强了存保公司处理问题机构的能力,有效地引导参保机构降低经营风险,维护金融秩序。

为了遏制银行从事风险性业务的冒险行为,促进整个银行业的稳健经营,我国大陆可以借鉴台湾地区的做法并结合实际,实行固定费率和浮动费率并行的“双轨制”。保险费率的确定应当凸显银行经营效

参考文献:
[1]杨胜刚.台湾金融制度变迁与发展研究[M].北京:大陆银行信用评级制度尚

未真正建立,在存款保险[2]颜海波.中国存款保险制度所面临的困境与选择机制运作之初,大部分地

区可先实行固定费率,即[3]金融机构参加存款保险概况表[DB/OL].http://按存款机构投保的存款金

额一定的比例收取保费。
待全国建立起一套完整的

一、住房反向抵押贷款在我国推行的意义

(一)住房反向抵押贷款可减轻社会保障体系的压力。据《中国人口》杂志测算,我国60岁及60岁以上人口在1999年已超过总人口10%的标准数,使我国跨入了人口老龄化国家的行列。发达国家人口老龄化伴随着城市化和工业化,呈渐进的步伐,当欧美一些发达国家进入老年型社会时,人均GDP一般在5000~10000美元以上。而我国进入老龄化国家时,人均GDP还不到1000美元,发达国家的人口是先富后老,我国是未富先老,人口老龄化对经济的压力很大,社会保障体系面临严峻的挑战。目前我国社会保障制度尚不健全,养老保障的覆盖面窄,资金缺口大。据统计,目前个人养老金账户“空账运行”的额度已高达1990亿元,如果这种情况得不到改善,意味着若干年后,很大一批人将面临无法领取养老金的困境,因此需要开辟新的养老思路,增加养老基金的来源。开办住房

银行信用风险评估制度后,再逐步推行浮动费率制度。即通过对各存款机构的资本充足率、资产质量、经营管理能力、盈利水平、资产流动性以及对市场风险的敏感性程度进行分析和评价,将银行按风险程度分为若干级别,银行级别越低则风险越大,对应的保费率就越高,从而增加其经营成本,强化银行的风险意识,促使银行稳健经营。

(责任编辑:鄢庆英)
(责任校对:鄢庆英 梁雪芳)